



**University of
Zurich**^{UZH}

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2008

América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno

Welp, Yanina

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich
ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-98417>
Journal Article

Originally published at:

Welp, Yanina (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (41):173-192.

Ventanilla Única de Inversiones: <http://www.mific.gob.ni/VUI/vm.htm>
Transparencia Eva: <http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/eva.jsp>
Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.ni>

Panamá

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gob.pa>
Secretaría de la Presidencia para la Innovación Gubernamental: <http://www.innovacion.gob.pa>
Panamá Compra: <http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pma compra>
Panamá Tramita: <http://www.innovacion.gob.pa/proyectos.php#pmatramita>
Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.pa>

Paraguay

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.py>
Contrataciones Paraguay: <http://www.contratacionesparaguay.gov.py/index1.html>
Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.py>
Cámara de Diputados: <http://www.camdip.gov.py>

Perú

Portal del Gobierno: <http://www.peru.gob.pe>
Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática: <http://www.ongi.gob.pe>
Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado: <http://www.seace.gob.pe>
Transparencia Económica: <http://transparencia-economica.mef.gob.pe>
Portal de Servicios al Ciudadano: <http://www.serviciosalciudadano.gob.pe>
Parlamento Virtual: <http://www.congreso.gob.pe/pvp>

República Dominicana

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.do>
Portal de Transparencia: <http://www.senado.gov.do/transparencia.html>
Congreso de la República: <http://www.congreso.gov.do>

Uruguay

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gub.uy>
Parlamento: <http://www.parlamento.gub.uy>
Sistema de Compras Estatales: <http://www.comprasestatales.gub.uy>

Venezuela

Portal del Gobierno: <http://www.venezuela.gov.ve>
Gobierno en Línea: <http://www.gobiernoonlinea.ve>
Asamblea Legislativa: <http://www.asambleanacional.gov.ve>

Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe:

<http://www.redgealc.net>

Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas:

<http://www.clad.org.ve/siare>

Sistema de Compras y Contratación Pública: <https://www.chilecompra.cl>

Trámite Fácil: <http://www.tramitefacil.gov.cl>

Congreso Nacional: <http://www.congreso.cl>

Senador Virtual: <http://senadorvirtual.senado.cl>

Colombia

Gobierno en Línea: http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_ciudadanos.aspx

Portal Único de Contratación Pública: <http://www.contratos.gov.co>

Cámara de Representantes: <http://www.camara.gov.co>

Costa Rica

Casa Presidencial: <http://www.casapres.go.cr>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.go.cr>

Gobierno Fácil: <http://www.gobiernofacil.go.cr>

Contraloría General de la República: <http://cgrw01.cgr.go.cr>

Ecuador

Portal del Gobierno: <http://www.presidencia.gov.ec>

Sistema de Información para la Gobernabilidad Democrática: <http://www.sigob.gov.ec>

Contratanet: <http://www.contratanet.gov.ec>

Congreso Nacional: <http://www.congreso.gov.ec>

El Salvador

Portal del Gobierno: <http://www.elsalvador.gob.sv>

Estrategia Nacional del Gobierno Electrónico: <http://www.elsalvador.gob.sv/pge/estrategia.pdf>

Asamblea Legislativa: <http://www.asamblea.gob.sv>

Programa e-País: <http://www.epais.gob.sv>

Guatemala

Portal del Gobierno: <http://www.guatemala.gob.gt>

Guatecompras: <http://guatecompras.gt>

Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.gt>

Honduras

Portal del Gobierno: <http://www.gob.hn>

Honducompras: <http://www.honducompras.gob.hn>

México

Portal del Gobierno: <http://www.e-mexico.gob.mx>

Transparencia: http://www.e-mexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Transparencia

Sistema de Solicitudes de Información (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública):
<http://www.sisi.org.mx>

Senado de la República: <http://www.senado.gob.mx>

Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gob.mx>

Foros de Discusión: http://www.e-gobierno.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Foros_eMex

Nicaragua

Portal del Gobierno: <http://www.nicaragua.gob.ni>

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gob.ni>

del gobierno nacional, ¿contribuye a una mayor democratización del Estado?, <http://www.katherine.reilly.net/docs/versioncorta.pdf>.

Trechsel, A.; Kies, R.; Mendez, F.; y Schmitter, P. (2003), "Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe", Aarau, Electronic Democracy Centre (eDC Working Papers).

United Nations (2008), *UN e-Government Survey 2008: from e-Government to Connected Governance*, New York, United Nations (Economic and Social Affairs; N° 112), <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>.

Welp, Yanina (2004), "Nuevas tecnologías, viejos problemas: el modelo español de difusión de Internet", en *Revista Internacional de Sociología*, N° 37, Madrid, enero-abril, pp. 77-114.

Welp, Yanina y Lafferriere, Emilio (2006), Nuevas tecnologías y mecanismos de democracia directa en América Central los casos de Panamá, Honduras, El Salvador y Nicaragua, Centre for Research on Direct Democracy, http://www.dd-la.ch/download/Case13_Others.pdf.

West, Durrell (2004), "E-Government and the Transformation of Service Delivery Citizens Attitudes", en *Public Administration Review*, Vol. 64 N° 1, Washington, pp. 15-27.

Enlaces (todos fueron consultados por última vez en febrero de 2007):

Argentina

Portal del Gobierno: <http://www.argentina.gov.ar>

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.ar>

Argentina Compra: <https://www.argentinacompra.gov.ar>

Defensor del Pueblo: <http://www.defensor.gov.ar>

Mejor Democracia: <http://www.mejordemocracia.gov.ar>

Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gov.ar>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.ar>

Bolivia

Portal del Gobierno: <http://www.bolivia.gov.bo>

Portal de la Presidencia: <http://www.presidencia.gov.bo>

Sistema de Información de Contrataciones Estatales: <http://www.sicoes.gov.bo>

Guía de Trámites: <http://www.tramites.gov.bo>

Escritorio Virtual del Funcionario Público: <http://www.gobiernoenlinea.bo>

Congreso Nacional: <http://www.congreso.gov.bo>

ForoDAC (Descentralización, Autonomías y Constituyente): <http://www.descentralizacion.org.bo>

Brasil

Portal del Gobierno: <http://www.brasil.gov.br>

Portal de Transparencia: <http://www.transparencia.gov.br>

Portal con información sobre gobierno electrónico:

<http://www.governoeletronico.gov.br/governoeletronico>

Espacio de participación: http://www.brasil.gov.br/participacao_popular

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao>

Cámara de Diputados: <http://www2.camara.gov.br/legislacao>

Chile

Portal del Gobierno: <http://www.gobiernodechile.cl>

- Matter?”, en *Political Communication*, Vol. 16 N° 4, Philadelphia, pp. 409-428.
- Castells, Manuel (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- _____ (2001), *The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Cerrillo, Agustí (2001), “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo*, Nos. 8-9, Barcelona, pp. 543-575.
- Chadwick, Andrew y May, Christopher (2003), “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: ‘e-Government’ in the United States, Britain and the European Union”, en *Governance*, Vol. 16 N° 2, Oxford, pp. 271-300.
- Clift, S. (2003), *E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work*, Minneapolis, Public Strategies for the Online World, <http://www.publicus.net/articles/edempubliwnetwork.html>.
- Fernández, Xavier y Welp, Yanina (2003), “Planes o políticas: análisis de la estrategia de promoción del gobierno electrónico en España”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Nos. 26-27, Madrid, enero-agosto.
- Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Washington, Brookings Institution Press.
- Guillén, M., y Suárez, S. (2001), “Developing the Internet: Entrepreneurship and Public Policy in Ireland, Singapore, Argentina and Spain”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 25 N° 5, Orlando, pp. 349-371.
- Hague, B. y Loader, B. D. (1999), *Digital Democracy, Discourse and Decision Making in the Information Age*, London, Routledge.
- Hargittai, Eszter (1998), “Holes in the Net: the Internet and International Stratification Revisited”, paper presented at the Internet Society International Conference, Geneva, July 21-24, http://www.isoc.org/inet98/proceedings/5d/5d_1.htm.
- _____ (1999), “Weaving the Western Web: Explaining Differences in Internet Connectivity among OECD Countries”, en *Telecommunications Policy*, Vol. 23 Nos. 10-11, Orlando, pp. 701-718.
- Hinnant, Charles y Moon, Joe (2001), “The Pursuit of e-Government: What Determines Perceptions of e-Government Effectiveness”, paper presented at the 6th National Public Management Research Conference, Indiana University, Bloomington, October 18-20.
- Huse, M. (2003), “Renewing Management and Governance: New Paradigms of Governance?”, en *Journal of Management and Governance*, Vol. 7 N° 3, New York, pp. 211-221.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago, Latinobarómetro, <http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2006.pdf>.
- Lipset, S. M. (1992), “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en *Diez textos básicos de ciencia política*, A. Batlle (ed.), Barcelona, Ariel.
- Milner, Helen (2002), “The Global Spread of the Internet: the Role of International Diffusion Pressures in Technology Adoption”, paper presented at the Conference on Interdependence, Diffusion and Sovereignty, Yale University, New Haven, May 10-11.
- PNUD (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD, <http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>.
- Proenza, Francisco (2002), “Telecenter Sustainability: Myths and Opportunities”, en *Journal of Development Communication*, Vol. 12 N° 2, Kuala Lumpur, November.
- Putnam, R. (2003), *El declive del capital social: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Reilly, Katherine (2002), *Gobierno, TIC y sociedad civil en América Central: el uso de TIC por parte*

calidad de la gestión y del funcionamiento de la democracia.

Notas

¹ <http://www.redgealc.net>. También han sido muy relevantes los datos contenidos en la sección “Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública” del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del CLAD, que recoge los planes, marcos legales, líneas estratégicas y dependencias involucradas en la promoción del gobierno electrónico (<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>).

² Entre las iniciativas orientadas al control de la gestión y la actividad del gobierno y la transparencia informativa, fueron analizadas: Argentina Compra y Mejor Democracia (Argentina); SICOES (Bolivia); Portal de Transparencia (Brasil); Sistema de Compras y Contratación Pública y Red de TV con información legislativa (Chile); Portal Único de Contratación Pública (Colombia); Sistema Integrado de la Actividad Contractual (Costa Rica); SIGOB y Contratanet (Ecuador); Programa e-País y Portal Legislativo (El Salvador); Guatecompras y Transparencia (Guatemala); Honducompras (Honduras); Transparencia (México); Portal del Gobierno Eva (Nicaragua); Panamá Compra (Panamá); Portal del Gobierno (Paraguay); Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado y Transparencia Económica (Perú); Portal de Transparencia (República Dominicana); Portal del Gobierno y Sistema de Compras Estatales (Uruguay); y Portal del Gobierno (Venezuela). Una breve descripción de estos proyectos y los que se mencionan en las notas 4 y 5 puede consultarse en http://www.dd-la.ch/download/Welp_Yanina.pdf.

³ Entre las iniciativas orientadas a la modernización administrativa se analizaron: Portal del Gobierno (Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay); Guía de Trámites y Escritorio Virtual del Funcionario Público (Bolivia); Trámite Fácil (Chile); Gobierno en Línea (Colombia); Gobierno Fácil (Costa Rica); e-País (El Salvador); Ventanilla Única de Inversiones (Nicaragua); Panamá Tramita (Panamá); Portal de Servicios al Ciudadano (Perú); y Gobierno en Línea (Venezuela).

⁴ Entre las iniciativas de participación y/o interacción con el ciudadano (basadas en Internet o complementarias de actividades presenciales) fueron detectadas: Defensor del Pueblo y Foros de discusión (web del Senado) (Argentina); Denuncias y propuestas (webs del Senado y Diputados), Foros, ForoDAC (Bolivia); Consultas, foros y espacios de participación (Brasil); Senado Virtual (Chile); Información - Audiencias Públicas (Colombia); Oficina de Iniciativa Popular (Costa Rica); Información - Consulta Ciudadana (Ecuador); Programa de Participación Pública (El Salvador); web del Congreso de la República (Guatemala); Foros de discusión, Quejas y Comentarios (Honduras); Foros de discusión (México); Asamblea en Línea (Nicaragua); Oficina de Participación Ciudadana (Panamá); Escríbale al Presidente (Paraguay); Parlamento Virtual (Perú); Encuestas de opinión - Foros (República Dominicana); Consultas al Parlamento (Uruguay); y Foro Virtual de Participación Ciudadana (Venezuela).

⁵ En este estudio, Reilly indica que en los cinco casos estudiados en su informe (Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua) existían proyectos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) orientados a desarrollar sistemas de contabilidad en línea para facilitar la preparación y entrega de informes y hacer seguimiento del presupuesto nacional, lo cual tiene una alta prioridad en la región.

Bibliografía

- Bhatnagar, Subhash (2003), “e-Government and Access to Information”, en *Global Corruption Report*, Transparency International (ed.), London, Profile Books, [http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_\(Bhatnagar\).pdf](http://gcr.netscript.kunde.sserv.de/download/gcr2003/04_E-government_(Bhatnagar).pdf).
- Bimber, Bruce (1999), “The Internet and Citizen Communication with Government: Does the Medium

sobre los gobiernos (que presionaría a los mismos gobiernos a mejorar sus resultados) como por una mejora de las prestaciones o una mayor capacidad de los ciudadanos de presentar propuestas o hacer sentir su voz más allá de las elecciones.

El análisis ha mostrado que, aunque a una velocidad diferente, los países de América Latina están inmersos en el proceso de transformación que mueve al siglo XXI. Todos los países han desarrollado webs de contacto con sus ciudadanos; buena parte de estos portales están diseñados con una visión y un enfoque innovador. Existen numerosos sistemas de contrataciones y también diversos mecanismos de provisión de información al ciudadano. Pese a ello, el campo de actuaciones de cara al futuro es extenso y variado: algunos portales funcionan como meros instrumentos de propaganda oficial, mientras otros se limitan a reproducir la estructura administrativa sobre el nuevo canal de relación con el ciudadano. En estos casos, las posibilidades de interacción son limitadas, tanto cualitativa como cuantitativamente.

Agrupando los casos entre aquellos que más han implementado iniciativas TIC para la transparencia informativa, la mejora de los procesos internos y el incremento de la eficiencia de la gestión, encontramos que en el grupo de los más avanzados se ubicarían siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Panamá y Perú); en el grupo intermedio seis (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela), y cuatro en el menos avanzado (Ecuador, Paraguay, República Dominicana y Uruguay). En el primer grupo destacan casos con menor nivel de riqueza y difusión de tecnología, como Bolivia, Panamá y Perú, mientras en el último caso se ubica Uruguay, cuyos indicadores generales están por encima de la media regional. Esto conduce a varias reflexiones y propuestas para ajustar el modelo de análisis. Entre las reflexiones debemos destacar, en primer lugar, la influencia del soporte económico de los organismos internacionales en el desarrollo de este tipo de iniciativas, que ha permitido a países con menos recursos y difusión de TIC desarrollar ciertos sistemas electrónicos. En segundo lugar, la necesidad de un abordaje concreto en torno a las prácticas, usos y resultados, que permita diferenciar la retórica de las prácticas. Esto se hace especialmente evidente en las iniciativas orientadas a la participación ciudadana, que en general carecen de marcos explicativos de las consecuencias reales que podría tener la participación ciudadana.

Otros estudios ya han señalado que la cooperación internacional aparece como un incentivo al desarrollo del gobierno electrónico. Un trabajo de Reilly (2002), realizado en América Central, señala que el foco del uso de las TIC por parte de los gobiernos de la región es la modernización del Estado y no el mejoramiento de la gobernabilidad o la construcción de la democracia. Específicamente, hay muchas presiones internacionales por mejorar los sistemas de información del gobierno con el fin de mejorar la rendición de cuentas a los donantes, aumentar la eficiencia del Estado, reducir el nivel de corrupción y calificar al estatus de países pobres altamente endeudados⁵. En esta línea se destaca que muchos de estos proyectos incorporan la gobernabilidad a la agenda del desarrollo, debido a que los resultados y las consecuencias de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta no tuvieron un impacto significativo en la recuperación económica y, en cambio, crearon situaciones más difíciles para los pobres (por ejemplo, el incremento de la corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad frente a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública) (Cerrillo, 2001). Debería analizarse las consecuencias de esta incorporación a la agenda de actuaciones.

Como futuras líneas de investigación, se debe considerar el uso de estos nuevos sistemas y espacios de comunicación e información tanto por parte de la ciudadanía como de los poderes públicos, los marcos en que se desarrollan estas iniciativas y sus consecuencias sobre el sistema político, la administración y la calidad democrática. Cabría analizar el impacto real de los sistemas de contraloría sobre la corrupción, y las concepciones de estos nuevos espacios de participación, que pueden funcionar como herramientas publicitarias de la actuación de los gobiernos, de mejora de su imagen hacia fuera para acceder a fuentes externas de financiación, o como instrumentos de mejora de la

Tabla N° 1
Estado de situación: el e-government en América Latina

País	Orientación del portal del gobierno (1)	Portal legislativo (2)	Sistema de contrataciones (3)	Guías de trámites (4)	Nivel de participación (5)
Argentina	Ciudadano	Sí	Transac.	Informativo	Completa
Bolivia	Administrativo	Sí	Transac.	Informativo	Completa
Brasil	Ciudadano	Sí	Informativo	Transac.	Completa
Chile	Administrativo	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
Colombia	Ciudadano	Sí	Transac.	Informativo	Intermedio
Costa Rica	Ciudadano	Sí	Informativo	Informativo	Intermedio
Ecuador	Gobierno	Sí	Transac.	---	Básico
El Salvador	Ciudadano	Sí	---	Transac.	Básico
Guatemala	Gobierno	Sí	Transac.	---	Completa
Honduras	Administrativo	No	Transac.	---	Intermedio
México	Ciudadano	Sí	---	Informativo	Completa
Nicaragua	Administrativo	Sí	---	Informativo	Intermedio
Panamá	Ciudadano	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
Paraguay	Gobierno	Sí	Informativo	---	Intermedio
Perú	Ciudadano	Sí	Transac.	Transac.	Intermedio
República Dominicana	Gobierno	Sí	----	---	Básico
Uruguay	Administrativo	Sí	Informativo	---	Básico
Venezuela	Administrativo	Sí	---	Informativo	Completa

Fuente: Elaborado por la autora (marzo de 2007).

(1) Orientación del portal del gobierno. *Gobierno*: orientado a mostrar la actividad del Presidente. *Administrativo*: ofrece información de acuerdo con la oferta y la estructura de la propia AP más que de acuerdo con las necesidades del ciudadano. *Ciudadano*: en este caso se vislumbra un esfuerzo por modificar la oferta de información para hacerla más accesible tanto en términos de vocabulario como de organización y provisión.

(2) Portal legislativo. Existencia: Sí / No.

(3) Sistema de contrataciones (y compras del Estado). *Informativo*: sólo ofrece información. *Transac.*: permite realizar transacciones.

(4) Guías de trámites. Existencia y nivel de desarrollo. *Informativo*: sólo ofrece información. *Transac.*: permite realizar transacciones.

(5) Nivel de participación. Desde las formas más básicas (envío de correos electrónicos) a la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información especializada, y a la creación de espacios de interacción para influir sobre el diseño de políticas públicas.

4. Conclusiones y futuras líneas de investigación

Este estudio exploratorio ha permitido identificar algunos aspectos que permitirán contextualizar futuras investigaciones sobre las vinculaciones entre TIC y democracia. Para comenzar, podemos destacar que, pese a la brecha digital, la promoción de TIC es importante y tiene un peso creciente. El uso de las TIC por parte de los gobiernos latinoamericanos es extendido. Todos ellos han desarrollado portales gubernamentales y cuentan con planes estratégicos y/o planes de actuación. Con diferentes énfasis y consecuencias, todas estas actuaciones podrían contribuir a incrementar la satisfacción ciudadana, la legitimidad del sistema político y la gobernabilidad, tanto por el incremento del control

menos en seis portales de gobierno no se han encontrado. Las transacciones electrónicas vinculadas a las guías de trámites no están muy extendidas, y en cualquier caso, en los países en que existen, su funcionamiento es muy embrionario. El grado de desarrollo del portal y su orientación propagandística, administrativa o ciudadana se vincula con la puesta *on line* de trámites electrónicos y/o el desarrollo de guías de trámites como iniciativa particular. Así, encontramos que todos los portales orientados al ciudadano cuentan con guías de trámites (Argentina, Colombia, Costa Rica, entre otros), algunos incluso permiten las tramitaciones electrónicas (El Salvador). La mayoría de los portales orientados a dar información del propio gobierno no cuentan con guías de trámites y tampoco presentan iniciativas de modernización orientadas al ciudadano (Ecuador, Honduras, Guatemala, República Dominicana). Sin embargo, Honduras y Guatemala, que no han desarrollado estas iniciativas, sí cuentan con sistemas electrónicos de compras y contrataciones del Estado.

En el ámbito de la participación ciudadana en general, cabe diferenciar entre: a) la apertura de espacios simbólicos de participación (por ejemplo, buzones para escribir al presidente); b) espacios en que se permite plantear y seguir propuestas; y c) espacios de interacción ciudadana para la formulación de proyectos de ley. La mayoría de estos últimos han sido desarrollados por la asamblea legislativa. Los portales del poder legislativo también se han extendido, con la única excepción de Honduras. Entre éstos, cabe diferenciar aquellos que prestan información de los que han implementado sistemas más avanzados de participación ciudadana, sea mediante el acceso y el envío de propuestas y preguntas de forma individual, y/o mediante la creación de foros de debate (Panamá, Perú).

iniciativas desarrolladas por el gobierno nacional o federal, con presencia en la web. Es decir que, como punto de partida para detectar las iniciativas, se han analizado todos los portales del Gobierno y del Parlamento. La recolección de datos se hizo entre diciembre de 2006 y marzo de 2007.

En cuanto al primer grupo de iniciativas, observamos que todos los gobiernos han iniciado actuaciones orientadas a incrementar la transparencia de la gestión². Cabe diferenciar entre las más desarrolladas y las embrionarias. En el primer grupo destacan los sistemas electrónicos de contrataciones del Estado, que permiten incrementar la eficiencia de las compras del gobierno, además de volver más transparentes y eficientes estos procesos (Chile, Colombia). En un nivel intermedio destacan las iniciativas orientadas al acceso ciudadano a la información (México, Guatemala, Ecuador). Por último, podemos mencionar la mera existencia de información en los portales gubernamentales (Paraguay, República Dominicana).

En segundo lugar, hemos analizado las iniciativas cuyo objetivo es la mejora de la eficiencia interna y externa de la administración pública de cara al ciudadano, principalmente en la prestación de servicios³. El análisis de los portales permite diferenciar entre aquellos que se constituyen como medios de comunicación de la actividad del gobierno, con carácter más propagandístico que informativo; los organizados según la oferta de la administración, con un lenguaje administrativo y estructurados por unidades de gobierno; y los organizados de acuerdo con las necesidades ciudadanas, por perfiles, temas y/o hechos vitales, con un diseño amigable. En muchos casos, funciona en paralelo un portal del gobierno y un portal de la casa presidencial, este último con orientación claramente propagandística. También hay portales que reúnen gran cantidad de información de diferentes tipos en la página de acceso, generando un complicado mapa de informaciones de difícil acceso.

Por último, recogimos las iniciativas de participación ciudadana⁴, desde las formas más básicas (envío de correos electrónicos) a la posibilidad de presentar propuestas de ley o pedir información especializada, y a la creación de espacios de interacción para influir en el diseño de políticas públicas. Vemos aquí mayor diferencia entre las actuaciones, ya que mientras en algunos casos se ha promovido la creación de foros sectoriales (México, Bolivia) o se han creado programas legislativos virtuales en los que el ciudadano puede participar (como Parlamento virtual en Perú y Chile), en otros la apelación al ciudadano es sobre todo simbólica, con buzones virtuales para escribirle al presidente (Paraguay).

El análisis ha mostrado que la mayoría de los portales se organiza como portales orientados al ciudadano (ocho casos); en segundo lugar destacan los organizados según la oferta de la administración, con información de programas y unidades de gobierno (siete países); y por último, los que funcionan principalmente como una ventana de noticias de la actividad gubernamental (cuatro casos). Muchas veces es quizá la intención propagandística la que guía los esfuerzos de los gobiernos por adoptar TIC y presentar información digitalizada a los ciudadanos (un análisis de ese tipo requeriría un estudio más profundo de dichas iniciativas), sin embargo se observa una evolución hacia portales orientados a la ciudadanía más que a reflejar la propia administración o la actividad de los gobernantes de turno.

Como iniciativa vinculada a la transparencia y la disminución de la corrupción, pero también con consecuencias para la modernización administrativa y la eficiencia interna de la gestión, se destaca la creación de sistemas de contrataciones y adquisiciones del Estado (con la excepción de El Salvador, México, República Dominicana, Nicaragua y Venezuela, el resto de los países los han desarrollado). En los casos en que el sistema funciona electrónicamente, las TIC se describen como un generador de transparencia, de eficiencia -ya que se busca incrementar la cantidad de proveedores y mejorar la relación calidad-precio- y de promoción del uso de las TIC (Argentina, Bolivia y Chile, entre otros). Muchas de estas iniciativas u otras orientadas a la transparencia y al acceso a la información pública se han desarrollado con fondos de cooperación internacional (Costa Rica, Panamá, Honduras, Bolivia, Perú).

En cuanto a las guías de trámites, aunque también aparecen como un instrumento difundido, al

2. Tecnologías, democracia y buen gobierno

La e-democracia se ha definido como el uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel ...[et al], 2003: 10). Los diseños estratégicos del gobierno electrónico, por su parte, suelen incluir la dimensión democrática junto a la de la mejora de la eficiencia de la administración. En Argentina, por citar un caso, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE), puesto en marcha por decreto en abril de 2005, menciona que el gobierno electrónico busca dar un mejor servicio al ciudadano, mejorar la gestión pública, reducir costos, y propiciar la transparencia y la participación.

Los usos de la tecnología por parte de los gobiernos para mejorar su relación con la ciudadanía se pueden agrupar en distintas dimensiones, aunque esta división es analítica ya que están estrechamente interrelacionadas. Por un lado, hay temas que responden estrictamente a la calidad de la democracia (representativa y participativa), sobre la que la tecnología podría influir a partir de poner a disposición de los ciudadanos mayor información sobre la gestión del espacio público, generando más transparencia, y abriendo más y/o mejores canales de comunicación con la ciudadanía. Por otra parte, la innovación tecnológica en la administración pública también puede cambiar la prestación de servicios públicos incrementando la eficiencia y la transparencia de la gestión, lo que conduciría a mejorar los niveles de satisfacción ciudadana. Así, podemos diferenciar:

- el derecho del ciudadano a acceder a la información pública: apunta a mejorar la calidad de la información recibida y se espera que incremente la confianza en el sistema político y administrativo. Se busca dar transparencia a la gestión, hecho que tiene el efecto de incrementar el control sobre el gobierno. Se orienta a reforzar la democracia representativa;
- la orientación al ciudadano como usuario-receptor de servicios públicos: el énfasis se pone en la calidad de la prestación y en la eficiencia interna de la organización. Se trataría de facilitar el acceso a servicios, permitir el seguimiento de procesos, etc., lo que eliminaría la desconfianza y la arraigada sospecha de desigualdad y corrupción. Incluye la simplificación administrativa, disminución de la redundancia, automatización de procesos, etc.;
- la participación ciudadana con base en el derecho otorgado por la soberanía: incluye los procesos de participación democrática a partir del uso de las nuevas tecnologías (consultas en línea, voto electrónico, posibilidades de participación en el diseño de políticas públicas, etc.). Se vincula -especial aunque no exclusivamente- con formas de participación directa.

Una mejora de las prestaciones tiene consecuencias sobre la legitimidad del sistema político, del mismo modo que la transparencia de la gestión y el acceso a mayor cantidad de información tiene consecuencias sobre el ejercicio y la misma percepción de la democracia. Sin embargo, determinados desarrollos de prestaciones orientados a sectores reducidos de la población que tienen el conocimiento y la infraestructura necesaria, también podrían conducir a incrementar las diferencias entre los que tienen acceso, que se verían beneficiados, y los que no. La transparencia, a su vez, podría estimular el autocontrol y reducir los niveles de corrupción. El escenario de posibilidades y combinaciones, como se ve, es diverso.

3. Aproximación empírica y discusión

A continuación se recogen las principales iniciativas desarrolladas por los países latinoamericanos, orientadas a cada uno de los ítems destacados en el apartado anterior: a) incrementar la transparencia de la gestión y disminuir los niveles de corrupción existentes, b) mejorar la eficiencia interna y externa de la administración pública, y c) promover y/o ampliar la participación ciudadana. Nos centramos en las

Gutiérrez (2005) en Ecuador; Raúl Cubas Grau (1999) en Paraguay; Alberto Fujimori (2000) en Perú; Fernando De la Rúa en Argentina (2001); o Gonzalo Sánchez de Losada (2003) y Carlos Mesa (2005) en Bolivia. También se han consolidado movimientos sociales con innovadoras formas de protesta y/o con reclamos históricos hasta entonces silenciados, como el zapatismo en México, el movimiento Piqueteros en Argentina o los movimientos campesinos y aborígenes en Ecuador y Bolivia.

En el escenario descrito, los partidos políticos, la sociedad civil y el ámbito académico reflexionan sobre nuevas fórmulas que podrían contribuir a mejorar la gobernabilidad en la región. Esto es, sobre la capacidad de las instituciones políticas para asumir y procesar democráticamente el conflicto (Cerrillo, 2001). Las tecnologías de la información para el control de los gobiernos, la mejora de las prestaciones y la apertura de espacios de participación, podrían ser herramientas útiles para contribuir a superar los problemas existentes. Pero el efecto y uso de las TIC -y de Internet en particular-, como herramienta para mejorar el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos, está escasamente estudiado.

Este desinterés podría obedecer a que las TIC son una herramienta que atraviesa y potencialmente facilita procesos, no un mecanismo en sí mismo. Otra explicación podría derivar de la evidente vinculación entre desarrollo económico y difusión de tecnología, señalada por numerosos estudios (Hargittai, 1999; Guillén y Suárez, 2001; Milner, 2002; Welp, 2004), y que conduce a rechazar el interés del tema en una región con altos niveles de pobreza y desigualdad. Sin embargo, se pueden plantear objeciones a ambas cuestiones. Por un lado, las TIC podrían provocar cambios sustantivos también en el funcionamiento democrático (Castells, 2001) y pueden mejorar la eficiencia en las prestaciones del gobierno (Hinnant y Moon, 2001; Fountain, 2001; Fernández y Welp, 2003; West, 2004), reducir la corrupción (Bhatnagar, 2003) y canalizar demandas ciudadanas con nuevos espacios de participación política (Bimber, 1999; Chadwick y May, 2003; Hague y Loader, 1999). Por otro lado, aunque la riqueza condicione la difusión de Internet, su avance ha sido notable en todas las regiones del mundo -a diferentes velocidades y con diferentes consecuencias sobre la organización social-, incluyendo a América Latina, donde se observa un constante incremento de usuarios que podría crear una masa crítica de demandantes de servicios electrónicos.

Los datos de la International Telecommunications Union para 2007 muestran que, en la región, sólo dos países superan el umbral del 30% en usuarios de Internet (Chile con 33% y Costa Rica con 35%), varios países superan el 20% (Argentina 24%, Brasil 26%, Colombia 26%, México 21%, Perú 27%, Uruguay 29% y Venezuela 21%), mientras sigue habiendo países en los que el porcentaje de usuarios no alcanza el 5% (Nicaragua con 3%, Paraguay 4% y Honduras 4,6%). Las cifras son bajas, más aun si se las compara con las de los países avanzados; sin embargo, también muestran un crecimiento constante, considerando la relativa novedad de esta tecnología.

Nos preguntamos si la brecha digital inhibe la actuación de los gobiernos latinoamericanos, pero rápidamente las evidencias muestran lo contrario. En los últimos años, todos ellos han desarrollado programas e iniciativas de implementación de TIC en diversas áreas, incluyendo planes, actuaciones concretas o, como mínimo, documentos estratégicos. Para este primer análisis ha sido de gran utilidad la información contenida y desarrollada por la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe¹, que mostraba que, a principios del año 2007, la mayoría de los países latinoamericanos tenía planes de actuación en marcha. Los que carecían de planes de actuación (Paraguay, Nicaragua, Honduras) tenían al menos algún documento estratégico, evidenciando que el tema había llegado a la agenda política.

Los objetivos de estas actuaciones y sus consecuencias para la gobernabilidad constituyen el tema de esta investigación. *¿Qué tipo de actuaciones se realizan y con qué objetivos y consecuencias para la gobernabilidad democrática?* En primer lugar, proponemos un marco teórico para definir tipos de iniciativas. Luego se compilan las principales experiencias desarrolladas por los gobiernos de la región. Por último, se extraen algunas conclusiones y se señalan futuras líneas de investigación.

América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno*

Yanina Welp

1. Introducción

Numerosos indicadores muestran un declive de la capacidad de los sistemas políticos para mantener entre los ciudadanos la convicción de que las instituciones de la democracia representativa merecen aceptación y apoyo (Lipset, 1992). Los elementos básicos de esta crisis serían el desinterés de los ciudadanos por la política tradicional, que se manifestaría en el descenso de la participación en elecciones, en la desconfianza en las instituciones y representantes, y en la caída de la afiliación partidista y sindical (Putnam, 2003; Huse, 2003; Clift, 2003; Hague y Loader, 1999). Sin embargo, este escenario basado en las tendencias europeas y norteamericanas no puede proyectarse linealmente sobre la realidad latinoamericana, que presenta otras características.

En la mayoría de los países de América Latina, la participación en elecciones no ha disminuido, aunque varía entre territorios: en el período 1976-2006, en Colombia, Venezuela y Guatemala la participación quedó por debajo del 60%, mientras en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Uruguay superó ampliamente el 70%. El promedio de la región para el mismo período fue de 70,18%, con una tendencia errática. Mientras en tres países la participación electoral evoluciona de forma pronunciadamente negativa (Honduras -2,79; Ecuador -2,79; y Venezuela -7,09), en otros es negativa pero menos acentuada (Argentina -1,8 o Costa Rica -2,08). Hay países en que la tendencia es levemente positiva (Uruguay +1,29); oscilante entre elecciones (Colombia +0,36; México -0,56); se ha vuelto negativa pero muy recientemente, con lo que no se puede saber aún si marca una tendencia o una excepción (Bolivia -1,28; Chile -2,39); o, al revés, se ha vuelto positiva tras ser negativa durante los años previos (Guatemala, Brasil).

La confianza en los partidos políticos es baja y variable, y sugiere una estrecha vinculación con las crisis económicas y políticas (en Argentina, en el período 1996-1997 fue del 22%, mientras en 2001-2002 descendió hasta el 8,4%; aun más pronunciada, en Ecuador alcanzaba el 16,9% en 1996-1997 y cayó al 5,4% en 2003-2004). También en Perú se ha observado un pronunciado descenso. Uruguay es el país en que los ciudadanos más confían en los partidos, aunque también se registran variaciones a la baja (38,1% en 1996-1997, 23,9% en 2003-2004). Pese a la fuerza de los datos, que muestran el declive de los partidos políticos o al menos su escasa credibilidad ante la opinión pública, la encuesta de Latinobarómetro de 2006 señalaba que el 57% de la población respondía que el método más efectivo para cambiar las cosas es “Votar para elegir a los que defienden mi posición”. El 19% señalaba “No es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que haga”, y el 14% prefería “Participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente”. En todos los países de la región, más de la mitad de la población afirma que la democracia puede tener problemas pero es el mejor sistema de gobierno. El promedio es de 74%, con extremos que van desde Paraguay (54%) a Venezuela y Uruguay (89%).

En paralelo, a menudo se cita la paradoja en la que vive la mayoría de los países latinoamericanos que, por un lado, ha consolidado el régimen democrático como forma de gobierno y, por otro, enfrenta sucesivas crisis sociales y políticas (PNUD, 2004). Abundan los ejemplos. Las movilizaciones populares han llevado a la convocatoria de elecciones anticipadas a partir del derrumbe de gobiernos como, entre otros, los de los presidentes Abdalá Bucaram (1997), Jamil Mahuad (1999) y Lucio

Recibido: 19-05-2008. Aceptado: 24-05-2008.

* Una primera versión de esta investigación fue presentada en la I Conferencia Internacional sobre Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires, 14 y 15 de marzo de 2007.